

### Racial-Profilng: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen; Zum Verbot rassistischer Diskriminierung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Racial-Profilng: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen; Zum Verbot rassistischer Diskriminierung*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73113-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## **Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen**

Zum Verbot rassistischer Diskriminierung

**Juli 2020**

Racial Profiling ist grund- und menschenrechtswidrig. Dennoch berichten zivilgesellschaftliche Organisationen und Betroffene, dass Racial Profiling eine alltägliche polizeiliche Praxis ist. Innenministerien und Vertreter\_innen der Polizei bestreiten dies. Daher wird derzeit auch darüber gestritten, ob der Bund und/oder die Länder eine Studie über Racial Profiling durchführen lassen sollen. Dabei sollte eine (selbst-)kritische Auseinandersetzung mit der polizeilichen Praxis im Rechtsstaat selbstverständlich sein. Denn die Polizei ist die wichtigste Institution für das – menschenrechtlich gebotene – Gewaltmonopol des Staates. Dabei ist das Gewaltmonopol des Staates nur wegen der Bindung an Grund- und Menschenrechte legitim. Eine diskriminierungsfreie polizeiliche Praxis ist deshalb auch im Interesse der Polizei, die auf das Vertrauen aller Menschen in unserer Gesellschaft angewiesen ist. Gesetzgeber sowie die Innenministerien und Polizeiführungen sollten daher alles in ihren Kräften Stehende tun, um Racial Profiling zu erkennen und zu verhindern. Hierfür ist ein richtiges, weil grund- und menschenrechtlich fundiertes, Verständnis des Verbots rassistischer Diskriminierung unerlässlich.

## Das Verbot rassistischer Diskriminierung

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist im Grundgesetz und zahlreichen Menschenrechtsverträgen verbriefte.<sup>1</sup> In der aktuellen Debatte zur polizeilichen Praxis des „Racial Profiling“ steht die Frage im Raum, ob dieses Verbot in der polizeilichen Praxis ausreichend beachtet wird. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates hat dem Bund und den Ländern in ihrem im März 2020 erschienenen Bericht über Deutschland empfohlen, eine Studie zur polizeilichen Praxis des Racial Profiling in Auftrag zu geben, mit dem Ziel, diese Praxis zu verhindern und zu beenden.<sup>2</sup> Über die Umsetzung dieser Empfehlung wird gestritten – auch als eine Folge der „Black Lives Matter“-Proteste.

Für die Debatte wie für die empfohlene Studie ist wesentlich, was unter Racial Profiling als grund- und menschenrechtswidriger Praxis zu verstehen ist und welche Grenzen das Verbot rassistischer Diskriminierung polizeilichem Handeln setzt.<sup>3</sup> Denn hierzu werden von Seiten der Innenministerien und aus der Polizei Positionen vertreten, die auf ein unzureichendes Verständnis des Verbots rassistischer Diskriminierung hinweisen.

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) ebenso verankert wie in zahlreichen Menschenrechtsverträgen, die von Deutschland ratifiziert wurden und damit geltendes Recht sind. Es verbietet insbesondere nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen, die an physischen Merkmalen wie etwa Hautfarbe, der Sprache, der tatsächlichen oder vermeintlichen Herkunft oder Religionszugehörigkeit von Menschen anknüpfen.<sup>4</sup> Sofern in Diskriminierungsverboten – wie in Art. 3 Absatz 3 Satz 1 GG – das Anknüpfungsmerkmal „Rasse“ verwendet wird, ist dies darauf zurückzuführen, dass die für Rassismus typische Kategorisierung

<sup>1</sup> Diese Stellungnahme basiert in Teilen auf Cremer, Hendrik (2019): Verbot rassistischer Diskriminierung. Methode des Racial Profiling ist grund- und menschenrechtswidrig. In: Deutsches Polizeiblatt 2019 (3), S. 22 - 24.

<sup>2</sup> Siehe Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020). ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, Ziffer 104 ff. und S. 41.

<sup>3</sup> Siehe hierzu ebenso Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020). ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, insbesondere Ziffer 105 f.

<sup>4</sup> Siehe dazu etwa Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7, 2002, S. 5.

von Menschen historisch mit dem Begriff „Rasse“ einherging. Weil der Wortlaut im Grundgesetz suggeriert, dass es tatsächlich menschliche „Rassen“ geben könnte, ist er zunehmend Kritik ausgesetzt.<sup>5</sup>

Der Begriff „Rasse“ als Anknüpfungsmerkmal verbotener Diskriminierung ist so zu verstehen, dass er sich auf die Konstruktion von homogenen Menschengruppen bezieht, bei der Menschen nach physischen Merkmalen unterteilt werden. Hierzu gehört auch die Kategorisierung von Menschen nach „Hautfarbe“.<sup>6</sup> Benachteiligende Ungleichbehandlungen, die an der Hautfarbe von Menschen anknüpfen, sind demnach verboten, gemäß den Diskriminierungsverboten menschenrechtlicher Verträge auch explizit.<sup>7</sup>

Zweck des grundgesetzlichen Diskriminierungsverbotes ist es, Angehörige „strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen“ vor Benachteiligung zu schützen.<sup>8</sup> Das Verbot rassistischer Diskriminierung schützt damit vor allem Angehörige von Minderheiten in Situationen der Verletzlichkeit und Machtlosigkeit. Wer in einer Gesellschaft von Rassismus betroffen ist, ist im Lichte der Geschichte und gesellschaftlich verankerter Diskriminierungsrealitäten zu ermitteln. Von Rassismus Betroffene in Deutschland, die das Verbot rassistischer Diskriminierung schützt, sind gegenwärtig beispielsweise Jüd\_innen, Sinti\_zze und Rom\_nja, sichtbare Minderheiten wie Schwarze Menschen, Muslim\_innen, Menschen mit Migrationsgeschichte, die selbst oder deren Vorfahren aus anderen Ländern zugewandert sind, und geflüchtete Menschen.

Das Diskriminierungsverbot umfasst nicht nur unmittelbar diskriminierende Gesetze und Handlungen, sondern auch scheinbar neutrale Regelungen und Praktiken, die faktisch zu Ungleichbehandlungen führen.<sup>9</sup> Entscheidend ist die Wirkung einer Maßnahme. Es kommt darauf an, ob eine Maßnahme den betroffenen Menschen tatsächlich diskriminiert. Nicht entscheidend ist hingegen die Motivation der handelnden Beamt\_innen. Es ist daher irrelevant, ob sie aus einer rassistischen Grundhaltung diskriminierend handeln oder davon ausgehen, in der Erfüllung dienstlicher Pflichten zu handeln, ohne sich ihres diskriminierenden Handelns bewusst zu sein.

## Rassistische Diskriminierung und Rechtsextremismus

Weil es für rassistische Diskriminierung nicht auf die Motivation ankommt, geht auch der Einwand fehl, die Debatte über Racial Profiling unterstelle, dass Polizist\_innen Rassist\_innen seien. Ebenso wenig überzeugt es, eine Studie zu Racial Profiling mit der Begründung abzulehnen, es müssten zunächst die Maßnahmen gegen Rechtsextremismus in der Polizei abgewartet werden. Diese Begründungen zeigen vielmehr, wie berechtigt die Kritik internationaler und europäischer Fachgremien zur Bekämpfung von Rassismus ist, wonach in Deutschland oftmals ein zu enges

<sup>5</sup> Dazu etwa Cremer, Hendrik (2010): Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Initiative Schwarze Menschen in Deutschland (ISD) (2015): Positionspapier der ISD zum Begriff „Rasse“ in Gesetzen.

<sup>6</sup> Ebenso Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2005): Urteil vom 13.12.2005, Antragsnummer 55762/00 u. 55974/00, Ziffer 55.

<sup>7</sup> Siehe etwa Art. 14 Europäische Menschenrechtskonvention.

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht (2017): Beschluss vom 10.10.2017, Aktenzeichen 1 BvR 2019/16, Rn. 59.

<sup>9</sup> Bundesverfassungsgericht (2008): Beschluss vom 18.06.2008, Aktenzeichen 2 BvL 6/07, Rn. 48 f.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2007): Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00, insbesondere Ziffer 175, 185, 193.

Verständnis von Rassismus bestehe, auch in den staatlichen Institutionen.<sup>10</sup> Das Verbot rassistischer Diskriminierung zielt eben nicht nur auf Rechtsextremist\_innen, sondern vielmehr auch darauf ab, Rassismus als strukturelles Phänomen zu überwinden, das sich in alltäglichen Praxen und Handlungsrouinen zeigen kann.

## **Das Verbot von Racial Profiling bei anlasslosen Personenkontrollen**

Unter „Racial Profiling“ sind polizeiliche Maßnahmen wie Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen zu verstehen, bei denen die Polizei den Fokus in unzulässiger Weise auf physische Merkmale wie Hautfarbe, die Sprache, tatsächliche oder vermeintliche Herkunft oder Religionszugehörigkeit der betroffenen Menschen richtet.<sup>11</sup>

Es ist unstrittig, dass das grund- und menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung auch die Polizei in ihrem Handeln bindet. Im Hinblick auf anlasslose Personenkontrollen wird darüber gestritten, was unter unzulässigem Anknüpfen an ein physisches Merkmal zu verstehen ist beziehungsweise ob dies gerechtfertigt werden kann.

Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, bei anlasslosen Kontrollen liege Racial Profiling nur vor, wenn physische Merkmale wie Hautfarbe das einzige beziehungsweise ausschlaggebende Kriterium für eine polizeiliche Maßnahme sei.<sup>12</sup> Hingegen hat etwa das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, klargestellt: „Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG liegt nicht erst vor, wenn die Ungleichbehandlung ausschließlich oder ausschlaggebend an eines der dort genannten Merkmale anknüpft, sondern bereits dann, wenn bei einem Motivbündel ein unzulässiges Differenzierungsmerkmal ein tragendes Kriterium unter mehreren gewesen ist.“<sup>13</sup> Dem entsprechende Klarstellungen finden sich ebenso in einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.<sup>14</sup> Selektive anlasslose Personenkontrollen, die – auch kombiniert mit anderen Kriterien – an phänotypischen Merkmalen wie Hautfarbe und/oder der (vermeintlichen) Herkunft von Menschen anknüpfen, sind demnach grundsätzlich unzulässig.

<sup>10</sup> Siehe etwa UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) (2015): CERD/C/DEU/CO/19-22 vom 15.5.2015, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde); Muižnieks, Nils, Menschenrechtskommissar des Europarats (2015): Bericht nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015, 1.10.2015.

<sup>11</sup> Siehe dazu etwa auch Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2007): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 11, S. 4.

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag (10.05.2019): Drucksache 19/10065, S. 5, unter Hinweis auf Deutscher Bundestag (22.02.2017): Drucksache 18/11302, S. 3.

<sup>13</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (2016): Urteil vom 21.04.2016, Aktenzeichen 7 A 11108/14.OVG, Leitsatz 8, und Verweis (Rn. 106) auf Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.11.1993, Aktenzeichen 1 BvR 258/86, Rn. 49; ebenso Verwaltungsgericht Dresden (2017): Urteil vom 1.2.2017, Aktenzeichen 6 K 3364/14; siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2006): Beschluss vom 13.03.2006, Antragsnummer Nr. 55762/00 und 55974/00, Ziffer 55–59.

<sup>14</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2018): Urteil vom 07.08.2018, Aktenzeichen 5 A 294/16, Leitsatz 3 und Rn. 52–55.

## Rechtfertigung auf der Grundlage von Lagebildern oder Erfahrungen?

Ausführungen in dem erwähnten Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen scheinen die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, solche Kontrollen ausnahmsweise zu rechtfertigen, wenn die jeweilige Polizeibehörde anhand von auf die Örtlichkeit oder Situation bezogenen Lagebildern eine erhöhte Delinquenz bestimmter Zielgruppen darlege.<sup>15</sup> Vertreter\_innen der Polizei oder Innenministerien vertreten in diesem Zusammenhang zudem die Position, solche Kontrollen mit dem Hinweis auf polizeiliche Lagebilder oder Erfahrungen zu rechtfertigen, wonach sie bestimmte Kriminalitätsfelder in bestimmten Gegenden bestimmten „Ethnien“ oder „ethnischen Gruppen“ zuordnen.<sup>16</sup> Die Polizei dürfe demzufolge entsprechende Gruppen definieren und bei Personenkontrollen danach unterscheiden, wen sie kontrolliert.

Diese Positionen verkennen das Verbot rassistischer Diskriminierung in seinem Inhalt, seiner Bedeutung und seiner Reichweite. Denn das Diskriminierungsverbot dient ja gerade dazu, Menschen vor staatlichen Eingriffen zu schützen, die an äußerlichen Merkmalen anknüpfen und Menschen dabei pauschal bestimmte Eigenschaften zuschreiben. Dieses Verbot ist unstreitig bei jeder einzelnen Personenkontrolle zu beachten. Polizeiliche Lagebilder oder Erfahrungen können nicht dazu beitragen, ein solches Vorgehen zu rechtfertigen. Lagebilder oder Erfahrungen ändern nämlich nichts an der Tatsache, dass dann Menschen im Einzelfall pauschal nach äußerlichen Merkmalen ausgewählt werden, weil ihnen pauschal bestimmte Eigenschaften zugeschrieben werden.

Die Verwendung der Begriffe und Kategorien „Ethnien“ oder „ethnische Gruppen“ führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung. Ihr liegt – wie bei Konzeptionen von „Rasse“ – die Vorstellung zugrunde, Menschen könnten in objektiv klar voneinander zu trennende Gruppen eingeteilt und den Angehörigen solcher konstruierten Gruppen pauschal bestimmte Eigenschaften wie delinquentes Verhalten zugeschrieben werden. Deshalb führt die dargestellte Position auch zu rassistischen Personenkontrollen auf der Grundlage der Kategorisierung von Menschen anhand rassistischer Kriterien. Anlasslose Kontrollen, die an das äußerliche Erscheinungsbild einer Person anknüpfen, können daher auch nicht mit polizeilichen Lagebildern oder polizeilicher Erfahrung gerechtfertigt werden.<sup>17</sup>

Vielmehr sind polizeiliche Lagebilder und polizeiliche Erfahrungen kontinuierlich daraufhin zu überprüfen, dass sie – auch nicht versteckt – rassistische Kategorisierungen vornehmen. Die polizeiliche Praxis sowie die Aus- und Fortbildung haben dies zu reflektieren. Dies sicherzustellen, ist grund- und menschenrechtliche Verantwortung der polizeilichen Führungsebene und der Innenministerien.

<sup>15</sup> Siehe Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2018): Urteil vom 07.08.2018, Aktenzeichen 5 A 294/16, Rn 70.

<sup>16</sup> So etwa der Vorsitzende der GdP-Bremen, zitiert nach die tageszeitung (8.7.2020): Diskriminierung nicht ausgeschlossen. <https://taz.de/!5698449/> (abgerufen am 8.7.2020) oder auch der niedersächsische Innenminister, zitiert nach Süddeutsche Zeitung (17.07.2010): Pistorius will Rassismusstudie bei Polizei. <https://www.sueddeutsche.de/leben/rassismus-berlin-pistorius-will-rassismusstudie-bei-polizei-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200717-99-823900> (abgerufen am 17.7.2020).

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020). ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, insbesondere Ziffer 105 f., unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union.

## Gesetze befördern diskriminierende Praxis

Die Gründe für diskriminierende Personenkontrollen liegen nicht allein im Verantwortungsbereich der Polizei. Sie finden sich auch in Gesetzen, die einer diskriminierenden Praxis durch die Polizei Vorschub leisten.

Ein Beispiel für eine solche gesetzliche Grundlage ist § 22 Absatz 1a des Bundespolizeigesetzes, der bereits explizit vom UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD)<sup>18</sup> sowie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)<sup>19</sup> des Europarats kritisiert wurde. Nach dieser Vorschrift darf die Bundespolizei, etwa in Zügen, ohne jeden Anlass Menschen zum Zweck der Migrationskontrolle kontrollieren. Das Gesetz ermächtigt die Beamt\_innen, hierbei selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Es soll Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzesauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei bei Personenkontrollen regelmäßig (auch) an phänotypische Merkmale anknüpft. Es kann ja in der Realität im Wesentlichen nur um (solche) äußerliche Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll. Die Ausgestaltung der Norm befördert damit faktisch diskriminierende Praktiken; sie sendet an die ausführende Polizei eine Botschaft, die im Widerspruch zum Verbot rassistischer Diskriminierung steht.<sup>20</sup>

Vergleichbare Regelungen zum Zweck der Migrationskontrolle existieren auch auf Länder-Ebene. Doch auch in anderen Fallkonstellationen werden Menschen in Deutschland mit Racial Profiling konfrontiert, etwa als Passanten oder Anwohner\_innen an sogenannten „gefährlichen Orten“, wo die Polizei durch Landesrecht ebenfalls dazu ermächtigt ist, Personen verdachtsunabhängig zu kontrollieren.<sup>21</sup> Hier ist der Gesetzgeber in Bund und Ländern gefordert.

## Auswirkung von Racial Profiling

Durch Racial Profiling werden die Betroffenen öffentlich sichtbar in einen kriminellen Kontext gestellt und stigmatisiert. Zahlreiche Menschen müssen solche Kontrollen immer wieder über sich ergehen lassen. Diese treffen in einer vielfältigen Gesellschaft zahlreiche Menschen, denen immer wieder signalisiert wird: „Ihr gehört nicht nach Deutschland.“ Immer häufiger melden sich Betroffene daher zu Wort. Einige rufen die Gerichte an. Hierbei haben sie den schwer zu erbringenden Nachweis zu führen, dass sie aufgrund äußerlicher Merkmale Adressat einer polizeilichen Maßnahme geworden sind. Betroffene üben vor diesem Hintergrund in wachsendem Ausmaß Kritik an der Praxis rassistischer Kontrollen. Der menschenrechtlich gebundene Rechtsstaat muss

<sup>18</sup> UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) (2015): CERD/C/DEU/CO/19-22, 15.5.2015, Ziffer 11.

<sup>19</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2014): ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), Ziffer 15 f.; siehe außerdem Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, Ziffer 104 ff., unter Bezugnahme auf § 23 Bundespolizeigesetz.

<sup>20</sup> Dazu genauer Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ - Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Deutscher Anwaltverein (DAV) (01.12.2013): Racial Profiling: Polizeikontrollen wegen Hautfarbe abschaffen; Amnesty International (2014): Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu menschenrechtswidrigen Personenkontrollen Berlin: S. 11.

<sup>21</sup> Siehe hierzu und weiteren Konstellationen und Gründen für Racial Profiling, Cremer, Hendrik/Töpfer, Eric (2019): Racial Profiling aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive. In: Dieter Kugelman (Hg.): Polizei und Menschenrechte, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 366-371.



dies ernst nehmen und selbstkritisch prüfen, wie er rassistische Diskriminierung verhindern und das Vertrauen der betroffenen Menschen wiedergewinnen kann.

## Fazit

Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Racial Profiling in Deutschland ist dringend erforderlich. Ein wesentlicher Grund für die Praxis des Racial Profiling ist darin zu sehen, dass es polizeiliche Ermächtigungsnormen gibt, die eine solche Praxis befördern. Zudem werden von Seiten der Bundesregierung, von Innenministerien wie auch von Vertreter\_innen der Polizei Positionen vertreten, die ein unzureichendes Verständnis des im Grundgesetz und zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankerten Verbots rassistischer Diskriminierung erkennen lassen.

Staatsorgane müssen den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch aller Menschen wahren. Deshalb dürfen sie Menschen auch nicht aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen. Racial Profiling ist rassistische Diskriminierung; die Praxis verletzt die Betroffenen in ihren Grund- und Menschenrechten. Der Gesetzgeber in Bund und Ländern muss daher sicherstellen, dass Gesetze Racial Profiling nicht Vorschub leisten. Innenministerien und Polizeiführungen müssen sicherstellen, dass die polizeiliche Praxis grund- und menschenrechtskonform ist. Untersuchungen der Polizeipraxis bei Personenkontrollen sind hierfür ein wichtiges Instrument – vorausgesetzt, es wird ein zutreffendes grund- und menschenrechtliches Verständnis von rassistischer Diskriminierung zugrunde gelegt.

Racial Profiling stellt die Zugehörigkeit davon Betroffener zur Gesellschaft infrage und hat damit auch negative Folgen für ihre gesellschaftliche Teilhabe. Zudem verlieren die Betroffenen das Vertrauen in die Polizei und in den Staat insgesamt. Um dies zu verhindern, ist den Polizeibeamt\_innen in ihrer Aus- und Fortbildung wie auch im Rahmen ihrer Einsätze klar und präzise zu vermitteln, welche Grenzen ihnen das grund- und menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung im polizeilichen Handeln setzt. Dazu bedarf es ebenso klarer Vorgaben von den Führungsspitzen in Polizei und Innenministerien.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates weist in ihrem im März 2020 erschienenen Bericht zu Deutschland zum wiederholten Mal darauf hin, dass keine ernsthaften Schritte erkennbar sind, um der Praxis des Racial Profiling entgegenzutreten.<sup>22</sup> Die gegenwärtige Debatte zu Racial Profiling und einer Studie hierzu bietet die Chance, einen Kurswechsel vorzunehmen und ein grund- und menschenrechtlich fundiertes Verständnis von rassistischer Diskriminierung in Recht und Praxis klar zu verankern. Dazu gehört insbesondere, Rassismus nicht fälschlich nur bei offensichtlicher rassistischer Motivation oder rechtsextremistischen Einstellungen zu erkennen, sondern als Mechanismus der Ausgrenzung durch pauschale Zuschreibungen. Die kritische Auseinandersetzung mit polizeilicher Praxis sollte im Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sein und nicht als Generalverdacht gegen die Polizei missdeutet werden. Denn die Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols speist sich aus der Bindung aller staatlichen Gewalt an

---

<sup>22</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, Ziffer 104 ff.



die Grund- und Menschenrechte. Die Einhaltung dieser Verpflichtung immer wieder zu überprüfen, ist Ausdruck eines gefestigten Rechtsstaats.

---

## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

KONTAKT: Dr. Hendrik Cremer

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>  
Juli 2020

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.